

مشکلات ساختاری برنامه و بودجه در کشور

حسین پارسیان، کارشناس برنامه‌ریزی و بودجه کشوری در نامه ای خطاب به سران سه قوه، توضیحاتی درباره سازمان برنامه و بودجه و مشکلات مربوط به حوزه بازار پولی و حوزه بودجه ارائه داده است. متن این نامه بدین شرح است:

به یقین یکی از اهداف حکمرانی در حکومت اسلامی، تأمین امنیت و رفاه برای آحاد مردم بوده و هست، بدون تأمین نیازهای ابتدایی و حداقل معیشت مردم، خودشکوفایی و رشد فرهنگی و معنوی بسیاری سخت خواهد بود. در راستای تأمین این حداقل معیشت و رفاه برای مردم، ساختارها و تشکیلات مختلفی در دولت، حکومت و سازمان‌های مردم نهاد شکل گرفته است. یکی از مهم‌ترین ساختارها برای توسعه اقتصادی و ایجاد رفاه، نهاد برنامه‌ریزی و بودجه کشور می‌باشد. سازمان برنامه و بودجه کشور مهمترین نهاد سیاستگذار در حوزه برنامه‌ریزی

و بودجه کشور است که عهده‌دار راهبری و رصد توسعه کشور، انجام مطالعات و بررسی‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی همچنین انجام مطالعات و بررسی‌های علمی برای بهبود نظام‌های برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی، تهیه و تنظیم راهبردهای توسعه و برنامه‌های کوتاه مدت، میان مدت و بلندمدت، ارائه پیشنهاد خط مشی‌ها و سیاست‌های مربوط به بودجه، تهیه و تنظیم بودجه سنواتی و نظارت مستمر بر اجرای برنامه‌ها و بودجه، تهیه و تدوین طرح آمایش سرزمینی، ارزیابی عملکرد، مدیریت، هدایت و راهبری نظام فنی و اجرایی و تشخیص صلاحیت، رتبه‌بندی و

در حوزه بازار پولی

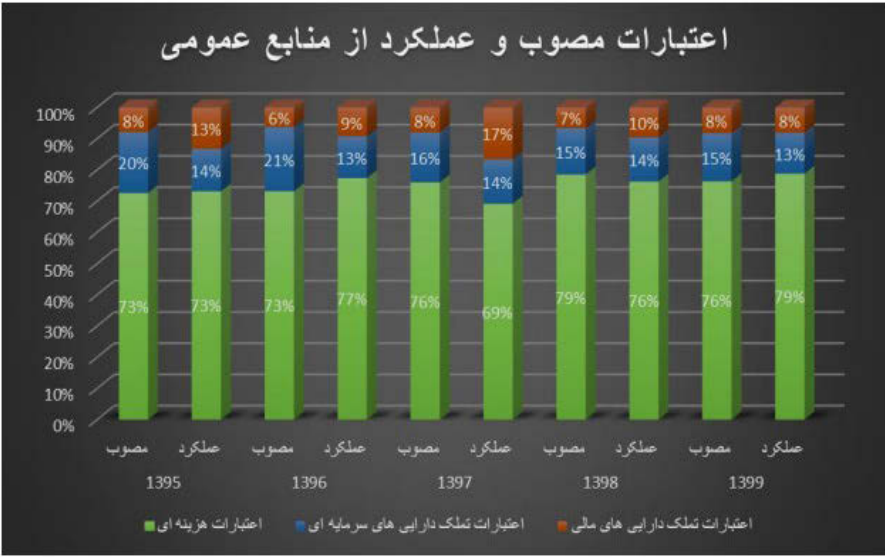
ارزشیابی مهندسین مشاور و پیمانکاران، هماهنگی و راهبری روش‌ها و برنامه‌های آماری در چارچوب نظام آماری و تهیه نقشه و ارائه اطلاعات مکانی می‌باشد. با وجود جایگاه سازمانی و اهمیت این نهاد سیاستگذار در حوزه توسعه کشور و موفقیت‌های نسبی و جزئی این سازمان طی سالیان گذشته در حوزه‌های اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و …، این سازمان از وجود چالش‌های اساسی و عمده در درون خود و همچنین در تعامل با سایر نهادهای سیاستگذار از جمله بانک مرکزی، وزارت صنعت، معدن و تجارت، وزارت کار تعاون و رفاه اجتماعی و … رنج می‌برد. مشکلات ساختاری که از بدو تاسیس سازمان برنامه و بودجه کشور تا الان سازمان تا حدودی با آن‌ها مواجه بوده عبارتند از:

۱. بکارگیری نظام راهبردی غیرحرفه‌ای عمدتاً بر مبنای روابط سیاسی و ارتباطات حزبی
۲. تدوین برنامه‌های توسعه اقتصادی در حالت ایده‌آل به شکلی که مبنای فکری تدوین این برنامه‌ها تفاوت قابل توجه‌ای با واقعیت‌های اقتصادی کشور دارد.
۳. تا حدودی نقش غیرفعال، غیرنوساور و دبیرخانه‌ای سازمان در تدوین برنامه‌های توسعه اقتصادی.
۴. فقدان نگاه سیستمی و جامع به حوزه توسعه در بخش تدوین برنامه‌های توسعه اقتصادی به شکلی که هنوز هدف نهایی برنامه توسعه اقتصادی و میزان

رشد نرخ ارز در مقایسه با رشد متغیرهای پولی و تورم

سال	پایه پولی	نقدینگی	نرخ ارز	رشد پایه پولی	رشد نقدینگی	رشد نرخ ارز	تورم سالانه
۱۳۹۱	۹۷۵٫۸	۴۶۰۶٫۹	۲۶۰۵۹	۲۷٫۶	۳۰٫۰	۹۲٫۱	۲۸٫۶
۱۳۹۲	۱۱۸۴٫۹	۶۳۹۵٫۶	۳۱۸۳۹	۲۱٫۴	۲۸٫۸	۲۲٫۲	۳۲٫۱
۱۳۹۳	۱۳۱۱٫۵	۷۸۳۳٫۹	۳۲۸۰۱	۱۰٫۷	۲۲٫۳	۳۰٫	۱۴٫۸
۱۳۹۴	۱۵۳۳٫۶	۱۰۱۷۲٫۸	۳۴۵۰۱	۱۶٫۹	۳۰٫۰	۵٫۲	۱۱٫۳
۱۳۹۵	۱۷۹۸٫۳	۱۲۵۳۳٫۹	۳۶۴۴۰	۱۷٫۳	۲۳٫۲	۵٫۶	۶٫۸
۱۳۹۶	۲۱۳۹٫۸	۱۵۲۹۹٫۸	۴۰۴۵۳	۱۹٫۰	۲۲٫۱	۱۱٫۰	۸٫۱
۱۳۹۷	۲۶۵۶٫۹	۱۸۲۸۰٫۹	۱۰۳۳۷۸	۲۴٫۲	۲۳٫۱	۱۵۵٫۶	۲۶٫۶
۱۳۹۸	۳۵۲۸٫۵	۲۴۷۲۱٫۵	۱۲۹۱۸۵	۳۲٫۸	۳۱٫۳	۲۵۰٫	۳۴٫۴
۱۳۹۹	۴۵۵۸٫۸	۳۴۷۵۸٫۴	۲۲۵۸۰۵	۳۹٫۲	۴۰٫۶	۷۴٫۸	۳۶٫۲

بنظر می‌رسد بخش قابل توجهی از مشکلات بازار پول و ناتوانی بانک مرکزی در کنترل نرخ ارز بخاطر ناترازی بودجه و مشکلات مربوط به کسری بودجه دولت و تأمین مالی دولت از طریق سیستم بانکی (به عنوان یکی از مهمترین متغیرهای درون‌زا) است. بنابراین ضرورت تغییر در رویه‌های فعلی جبران کسری بودجه دولت و همچنین بکارگیری نظام تأمین مالی بهینه دولت بیش از پیش احساس می‌شود. در ادامه برخی از مهمترین شاخص‌ها و نسبت‌های بودجه‌ای دولت به اختصار ارایه می‌شود.



متغیر	دوره ۱۳۹۲-۱۳۹۶	دوره ۱۳۹۶-۱۳۹۹
متوسط رشد سالانه تولید ناخالص داخلی به قیمت ثابت ۱۳۹۰(درصد)	۳٫۴	-۳٫۷
متوسط رشد سالانه تشکیل سرمایه ثابت ناخالص به قیمت ثابت ۱۳۹۰(درصد)	-۳٫۱	-۶
متوسط رشد سالانه هزینه های مصرفی بخش خصوصی به قیمت ثابت ۱۳۹۰(درصد)	۰٫۶	-۳٫۹

با نگاهی گذرا به آمارهای اقتصادی در حوزه بازار پولی و مالی مشاهده می‌شود که وضعیت کنونی کشور با وضعیت قابل قبول فاصله قابل توجهی دارد. عبارتی همچنان وضعیت فعلی حکمرانی در سطح دولت مطلوب نیست. بنظر می‌رسد این مهم باعث به وجود آمدن مشکلات و چالش‌های اساسی در کشور شده است. مهمترین چالش‌ها و کلان‌مشکلاتی که کشور با آن مواجه می‌باشد عبارتند از:

۱. مشکلات مربوط به نظام بانکی.عدماستقلال بانک مرکزی، خلق نقدینگی از طرق مختلف، تورم و از بین رفتن قدرت خرید مردم و به محاق رفتن معیشت اقشار ضعیف جامعه.
۲. مشکلات مربوط به فقدان نظام جامع و بهینه تأمین مالی دولت و تأمین کسری بودجه دولت از طریق ساده‌ترین و در دسترس‌ترین راه‌های ممکن بدون در نظر گرفتن هزینه‌های تأمین مالی آن روش.
۳. وجود اقتصاد دولتی غیرمولد و بعضاً رانت‌زا (دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی) و خصوصی‌سازی نامناسب و در نهایت شکل‌گیری اقتصاد خصولتی یا شبه دولتی با آزادی عمل بیشتر و پاسخگویی کمتر.
۴. مشکلات مربوط به فضای کسب‌وکار، بیکاری، افراد شاغل فقیر، اشتغال کاذب و ناپایدار و …

۵. ناپایداری مالی و ورشکستگی صندوق‌های بازنشستگی و وابستگی شدید صندوق‌ها به منابع عمومی دولت در کنار تغییرات جمعیتی و روند کهنسالی که با افزایش تعداد بازنشسته‌گان، مستمری‌بگیران و کاهش تعداد شغالین و همچنین قوانین و رویه‌های دولت محترم در خصوص هسمان‌سازی حقوق بازنشستگان نسبت به شغالین باعث وخامت بیشتر اوضاع این صندوق‌ها شده است.
۶. مشکلات مربوط به فساد گسترده و نظام‌مند.
۷. مشکلات مربوط به تأمین آب، با توجه به تغییرات شدید اقلیمی کشور و حتی منطقه و تغییر الگوهای بارشی، وضعیت نامساعد سفره‌های زیرزمینی آب و همچنین کاهش آب‌های سطحی کشور بنظر می‌رسد وضعیت منابع آبی ایران در آینده‌ای نزدیک ناپایدار و حتی در شرایط بحرانی قرار گیرد به حدی که شاید در آینده‌ای نزدیک شاهد حکمرانی آب در منطقه هم باشیم. بنابراین ضرورت برنامه‌ریزی‌های و اقدامات دقیق و کارشناسی بیش از پیش احساس می‌شود.
۸. مشکلات زیست محیطی، آلودگی هوا و عدم توجه به توسعه متوازن محیطی و آمایش سرزمین.
۹. مشکلات مربوط به فقر و تشدید شکاف طبقاتی و ناراضیاتی قسمت قابل توجهی از مردم.
۱۰. نظام مالیاتی ناکارآمد و فرار مالیاتی مودیان مشول مالیات به دلیل

موفقیت در دستیابی به برنامه‌ها به وضوح مشخص نمی‌باشد. به عنوان نمونه در موفق‌ترین برنامه‌های توسعه کشور (البته به زعم کارشناسان و صاحب‌نظران) یعنی برنامه سوم و چهارم عمرانی. توزیع و جذب اعتبارات قابل توجه در پروژه‌های عمرانی به عنوان عامل موفقیت نسبی در برنامه‌ریزی محسوب شده است.

۵. نظام بودجه‌ریزی سنتی و افزایشی
۶. تخصیص منابع بر مبنای میزان اقتدار، نفوذ و فشار گروه‌های ذی نفع و عمدتاً بر مبنای چانه‌زنی و بدون در نظر گرفتن اسناد و مطالعات آمایش سرزمینی
۷. فقدان نظام جامع و بهینه تأمین مالی برای پرداخت‌های جاری و تملک دارایی های سرمایه‌ای دولت در پایین‌ترین سطح یا توجه به معیشت اقشار ضعیف جامعه و در حالت مطلوب با توجه به توسعه اقتصادی کشور.
۸. توزیع نامتقارن و بعضاً بدون توجیه اقتصادی منابع یا توجه به ذی‌نفع بودن نظام راهبری (حکمرانی) و همچنین میزان نفوذ و قدرت نمایندگان محترم قوه مقننه جهت کسب رضایت عمومی حوزه انتخابی و به تبع آن توسعه نامتوازن کشور
۹. بعضاً عدم وجود ارتباط موثر و سازنده نهاد سیاستگذار برنامه و بودجه با سایر دستگاه‌ها و نهادهای سیاستگذار
۱۰. ساختار و تشکیلات عمودی سازمان و عدم مشارکت بدنه کارشناسی

در حوزه بودجه

سازمان در برهه‌هایی از تاریخ سازمان قابل مشاهده می‌باشد.

۱۱. عدم وجود سامانه‌های مستندسازی تجربه مدیران ارشد و اجرایی کشور که بعضاً مشاهده می‌شود بعد از گذشت سالیان مدیدی همچنان برخی تصمیمات اقتصادی غیرکارا، رانت‌زا، مغایر با بهبود فضای کسب و کار و … در تاریخ سازمان تکرار می‌شوند.

۱۲. مشکلات عدیده و بعضاً تضاد منافع در حوزه نظام فنی و اجرایی و تشخیص صلاحیت، رتبه‌بندی و ارزشیابی مهندسین مشاور و پیمانکاران و همچنین فرآیند بررسی دعوای شورای عالی فنی و آماده‌سازی اسناد و مدارک جهت داوری در آن دبیرخانه که می‌تواند زمینه ایجاد رانت را برای عده‌ای قلیلی فراهم آورد.

۱۳. تضعیف بدنه کارشناسی سازمان برنامه و بودجه کشور به واسطه سازوکارهای معیوب جذب نیرو که عمدتاً از طریق روابط حزبی، گروهی و با استفاده از ارتباطات صورت می‌پذیرد.

۱۴. تغییر فرهنگ سازمانی نهاد برنامه‌ریزی و بودجه کشور به نوعی که فرهنگ فعلی سازمان بیشتر بر اساس توجیه‌کنندگی، تلهپیرکنندگی اقدامات مقامات مافوق یا انگیزه‌های ارتقا اداری و مالی صورت می‌پذیرد.
برآیند اقدامات این سازمان به عنوان اتاق فکر دولت در سالیان گذشته در آمار و ارقام اقتصادی و بودجه‌ای زیر قابل مشاهده می‌باشد.

مقایسه ارقام مصوب و عملکرد بودجه عمومی در سال های ۱۳۹۹و ۱۳۹۸

ارقام هزار میلیارد ریال و درصد

عنوان/ سال	عملکرد		مصوب		رشد عملکرد ۹۹ به ۹۸	عملکرد به مصوب ۹۸	عملکرد به مصوب ۹۹
	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۳۹۸	۱۳۹۹			
درآمدها	۲۱۷۱٫۸	۲۷۸۴٫۵	۳۳۸۹٫۸	۲۸۸۸٫۰	۲۸٫۲	۹۰٫۹	۹۶٫۴
درآمدهای مالیاتی	۱۶۰۸٫۴	۲۰۶۷٫۳	۱۷۲۵٫۴	۲۰۴۵٫۲	۲۸٫۵	۹۳٫۲	۱۰۱٫۱
اجزای مالیات‌ها	۱۴۰۵٫۳	۱۸۸۷٫۹	۱۴۰۰٫۲	۱۷۹۷٫۶	۳۴٫۳	۱۰۰٫۴	۱۰۵٫۰
حقوق ورودی	۲۰۳٫۱	۱۷۹٫۳	۳۲۵٫۲	۳۲۷٫۶	-۱۱٫۷	۶۲٫۵	۷۲٫۴
سایر درآمدها	۵۶۳٫۴	۷۱۷٫۲	۶۶۴٫۵	۸۳۲٫۸	۲۷٫۳	۸۴٫۸	۸۵٫۱
اعتبارات هزینه‌ای	۳۳۱۲٫۴	۴۵۱۵٫۴	۳۵۳۳٫۸	۴۳۶۰٫۳	۳۶٫۳	۹۴٫۰	۱۰۳٫۶
تراز عملیاتی	-۱۱۴۰٫۶	-۱۷۳۰٫۹	-۱۱۳۳٫۹	-۱۴۷۲٫۳	۵۱٫۸	۱۰۰٫۶	۱۱۷٫۶
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۴۷۵٫۶	۴۰۳٫۷	۱۵۵۵٫۲	۱۰۷۴٫۹	-۱۵٫۱	۳۰٫۰	۳۷٫۶
اجزاء واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۴۰٫۵	۱۶٫۶	۵۴٫۵	۵۰٫۵۵	-۵۹٫۰	۷۴٫۳	۳٫۳
اجزای واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای							
منابع حاصل نفت و گاز							
فروش و واگذاری اموال							
فروش و واگذاری طرح‌های							
تملك و سایر							
تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۴۶۲٫۱	۶۸۶٫۷	۶۶۸٫۶	۸۷۹٫۸	۴۸٫۶	۶۹٫۱	۷۸٫۰
تراز دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۳٫۵	-۲۸۳٫۰	۹۱۶٫۷	۱۹۵٫۱	-۲۱۹۱٫۴	۱٫۵	-۱۴۵٫۱
جمع تراز عملیاتی و سرمایه‌ای	-۱۱۲۷٫۰	-۲۰۱۳٫۹	-۲۱۷٫۳	-۱۲۷۲٫۳	۷۸٫۷	۵۱۸٫۷	۱۵۷٫۷
واگذاری دارایی‌های مالی	۱۴۵۶٫۲	۲۴۴۶٫۱	۵۱۰۰٫۸	۱۷۴۷٫۳	۶۷٫۳	۲۸۵٫۱	۱۳۹٫۴
اجزای واگذاری دارایی‌های مالی	۷۳۰٫۴	۱۷۱۷٫۱	۴۳۰۰٫	۸۸۰۰٫	۱۳۵٫۱	۱۶۹٫۹	۱۹۵٫۱
فروش و واگذاری انواع اوراق مالی							
فروش و واگذاری شرکت‌های دولتی							
منابع حاصل از صندوق توسعه ملی							
سایر	۱۸٫۰	۱۴٫۹	۳۰۰٫	۲۶٫۱	-۱۷٫۳	۶۰٫۱	۵۷٫۲
تملك دارایی‌های مالی	۳۰۵٫۱	۴۲۲٫۲	۲۹۳٫۵	۴۷۰٫۰	۳۸٫۴	۱۰۴٫۰	۸۹٫۸
تراز دارایی‌های مالی	۱۱۵۱٫۱	۲۰۱۳٫۹	۲۱۷۲٫۳	۱۲۷۷٫۳	۷۵٫۰	۵۲۹٫۸	۱۵۷٫۷
بودجه عمومی							
منابع عمومی	۴۱۰۳٫۶	۵۶۲۴٫۲	۴۴۸۵٫۸	۵۷۱۰٫۱	۳۷٫۱	۹۱٫۵	۹۸٫۵
مصارف عمومی	۴۱۰۳٫۶	۵۶۲۴٫۲	۴۴۸۵٫۸	۵۷۱۰٫۱	۳۷٫۱	۹۱٫۵	۹۸٫۵

مقایسه ارقام مصوب و عملکرد سهم اجزاء منابع و مصارف بودجه ۱۳۹۸-۱۳۹۹ ارقام به درصد

شرح	عملکرد ۱۳۹۸		مصوب ۱۳۹۹		رشد عملکرد ۹۹ به ۹۸	عملکرد به مصوب ۹۸	عملکرد به مصوب ۹۹
	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۳۹۸	۱۳۹۹			
سهم درآمدهای عمومی از دریافتها	۵۲٫۹	۶۳۷۰٫۱	۴۹٫۵	۵۳٫۳	۵۳٫۳	۵۰٫۶	
سهم واگذاری دارائی های سرمایه ای از دریافتها	۱۱٫۶	۶۳۷۰٫۱	۲۹٫۵	۳۵٫۳	۳۵٫۳	۱۸٫۸	
سهم واگذاری دارائی های مالی از دریافتها	۳۵٫۵	۶۳۷۰٫۱	۴۳٫۳	۱۱٫۴	۱۱٫۴	۳۰٫۶	
سهم اعتبارت هزینه ای از مصارف	۸۰٫۷	۶۳۷۰٫۱	۸۰٫۳	۷۸٫۶	۷۸٫۶	۷۶٫۴	
سهم تملک دارائی های سرمایه ای از مصارف	۱۱٫۳	۶۳۷۰٫۱	۱۲٫۲	۱۴٫۹	۱۴٫۹	۱۵٫۴	

مقایسه رشد اعتبارات لایحه بودجه ۱۴۰۰ با ارقام مصوب و عملکرد بودجه سال ۱۳۹۹

شرح	مصوب ۱۳۹۹	عملکرد ۱۳۹۹	پیش بینی ۱۴۰۰	رشد نسبت به مصوب ۱۳۹۹	رشد نسبت به عملکرد ۱۳۹۹
اعتبارات هزینه‌ای	۴۳۶۰٫۳	۴۵۱۵٫۴	۶۳۷۰٫۱	۴۶٫۱	۴۱٫۱
تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۸۷۹٫۸	۶۸۶٫۷	۱۰۴۰٫۳	۱۸٫۲	۵۱٫۵
تملك دارایی‌های مالی	۴۷۰	۴۲۲٫۲	۱۰۰۳	۱۱۳٫۴	۱۲۷٫۶
مصارف (پرداخت‌ها)	۵۷۱۰٫۱	۵۶۲۴٫۲	۸۴۱۳٫۴	۴۷٫۳	۴۹٫۶

ماخذ: خزانه داری کل و امور اقتصاد کلان

نسبت های مهم بودجه ای برای دوره ۱۳۹۲- ۱۳۹۹ (درصد)

شرح / سال	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹
نسبت ترازعملیاتی به منابع بودجه عمومی	-۳۴٫۷	-۲۵٫۸	-۲۹٫۱	-۲۱٫۵	-۲۳٫۵	-۲۷٫۱	-۲۷٫۸	-۳۰٫۸
نسبت ترازمالی به منابع بودجه عمومی	۶٫۰	۷٫۲	۹٫۰	۱۰٫۸	۸٫۵	۱۰٫۲	۲۸	۳۵٫۸
نسبت درآمد مالیاتی به اعتبارات هزینه ای	۴۱٫۳	۴۹٫۳	۴۶٫۳	۴۹٫۰	۴۷٫۷	۴۵٫۲	۴۸٫۶	۴۵٫۸

ماخذ: خزانه داری کل و سازمان برنامه و بودجه